CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 21 mars 2002 [1]

1. Les mesures d'inspection et de contrôle auxquelles doivent être soumises les viandes fraîches de porc et de bovin, d'une part, et les conditions de financement de ces mesures, d'autre part, ont fait l'objet d'une harmonisation communautaire. Dans le cadre de l'harmonisation des conditions de financement, il a été prévu que les mesures d'inspection et de contrôle doivent donner lieu au paiement d'une redevance forfaitaire. Le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne) vous invite à déterminer si, dans l'affaire C-284/00, les frais afférents à la recherche de trichines dans la viande de porc effectuée de 1992 à 1994 et, dans l'affaire C-288/00, le coût d'examens bactériologiques réalisés en 1991 étaient couverts par la redevance forfaitaire ou s'ils pouvaient donner lieu, en plus de cette redevance, à des redevances spécifiques.

I — Le cadre juridique

A — *Le droit communautaire*

2. Le cadre juridique communautaire pertinent est constitué par les règles en matière d'inspection de viandes fraîches et celles relatives au financement de ces inspections.

1. Les textes applicables en matière d'inspection de viandes fraîches

a) La directive 64/433/CEE

3. Les règles en matière d'inspection de viandes fraîches, pour la période courant de 1991 au 31 décembre 1992, sont définies par la directive 64/433/CE du Conseil [2], telle que modifiée notamment par la directive 83/90/CEE du Conseil [3] et, en dernier lieu, par la directive 89/662/CEE du Conseil [4] (ci-après la «directive 64/433»).

4. La directive 64/433 a pour objet d'uniformiser les conditions sanitaires à respec-

1 — Langue originale: le français.

2 — Directive du 26 juin 1964, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches (JO 1964, 121, p. 2012).

3 — Directive du 7 février 1983 (JO L 59, p. 10).

4 — Directive du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 395, p. 13).

ter pour les échanges intracommunautaires de viandes, notamment des espèces bovine et porcine. Elle vise ainsi à supprimer les disparités qui existaient en cette matière entre les prescriptions en vigueur dans les États membres et qui étaient susceptibles de freiner ces échanges [5].

5. Ladite directive prévoit que les États membres expéditeurs de viandes fraîches [6] doivent veiller à ce que ces viandes remplissent certaines conditions destinées à garantir qu'elles sont propres à la consommation humaine.

6. Ainsi, l'article 3, paragraphe 1, A, sous d), de la directive 64/433 énonce que les carcasses ou les parties de carcasses doivent avoir été soumises à une inspection post mortem, assurée par un vétérinaire officiel, dans le cadre de laquelle il peut être procédé, au besoin, à des examens de laboratoire. Le contenu de cette inspection post mortem est décrit précisément à l'annexe I, chapitre VII, de la directive 64/433.

7. Selon l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 64/433, les viandes fraîches, autres que celles ayant fait l'objet d'un traitement par le froid dans les conditions décrites par la directive 77/96/CEE du Conseil [7], doivent avoir été soumises à une recherche de trichines et, conformément à l'article 5 de ladite directive, les viandes dans lesquelles leur présence a été constatée ne peuvent pas être expédiées dans un autre État membre.

8. Afin de garantir aux consommateurs des conditions uniformes de protection sanitaire et d'assurer la libre circulation des produits soumis à l'organisation commune des marchés, la directive 88/409/CEE du Conseil [8] a étendu les exigences de la directive 64/433 aux viandes fraîches produites par les États membres pour être commercialisées sur leur marché national.

b) La directive 64/433, telle que modifiée par la directive 91/497/CEE

9. La directive 91/497/CEE du Conseil [9] a pour objet d'étendre les exigences de la

5 — Premier à quatrième considérants de la directive 83/90.

6 — Selon l'article 2 de la directive 64/433, il faut entendre par «viandes fraîches» des viandes, y compris des viandes conditionnées sous vide ou en atmosphère contrôlée, n'ayant subi aucun traitement, autre que celui par le froid, de nature à assurer leur conservation.

7 — Directive du 21 décembre 1976, relative à la recherche de trichines lors des importations, en provenance des pays tiers, des viandes fraîches provenant d'animaux domestiques de l'espèce porcine (JO 1977, L 26, p. 67). La directive 77/96 décrit, dans son annexe I, les différentes méthodes de recherche des trichines et, dans son annexe IV, les modalités du traitement par le froid.

8 — Directive du 15 juin 1988, arrêtant les règles sanitaires applicables aux viandes réservées au marché national et les niveaux de la redevance à percevoir conformément à la directive 85/73 pour l'inspection desdites viandes (JO L 194, p. 28).

9 — Directive du 29 juillet 1991, modifiant et codifiant la directive 64/433 (JO L 268, p. 69).

directive 64/433 à l'ensemble de la production de viandes, afin de tenir compte de la suppression des contrôles vétérinaires aux frontières entre États membres par la directive 89/662 [10].

10. La directive 64/433, telle que modifiée par la directive 91/497 [11], dont les dispositions sont applicables à compter du 1er janvier 1993, reprend, en substance, les dispositions de la directive 64/433 relatives à l'inspection post mortem et au contenu de cette inspection [12].

11. À l'instar de la directive 64/433, la directive 64/433 modifiée énonce que les viandes fraîches d'origine porcine n'ayant pas été soumises à la recherche de trichines conformément à l'annexe I de la directive 77/96 doivent faire l'objet d'un traitement par le froid selon les modalités prévues à l'annexe IV de ladite directive [13].

12. À son article 5, paragraphe 1, sous a), la directive 64/433 modifiée indique, en outre, que les viandes provenant d'animaux atteints de trichinose doivent être déclarées impropres à la consommation humaine.

10 — Sixième considérant de la directive 91/497.

11 — Ci-après la «directive 64/433 modifiée».

12 — Voir article 3, paragraphe 1, A, sous d), et annexe I, chapitre VIII, de la directive 64/433 modifiée.

13 — Article 6 de la directive 64/433 modifiée.

2. Les textes applicables en matière de financement des inspections

a) La directive 85/73/CEE et la décision 88/408/CEE

13. L'harmonisation communautaire des redevances d'inspection a été effectuée en deux étapes, tout d'abord par la directive 85/73/CEE du Conseil [14], puis par la décision 88/408/CEE du Conseil [15].

14. La directive 85/73 a pour objet d'empêcher les restrictions de concurrence résultant des divergences de financement des inspections sanitaires dans les États membres [16]. Elle prévoit que ces derniers perçoivent une redevance lors de l'abattage des animaux au titre de ces inspections et que toute restitution directe ou indirecte de cette redevance est interdite. Elle énonce que le Conseil arrête le ou les niveaux forfaitaires des redevances ainsi que les modalités et les principes d'application de la directive et les cas d'exception. Les États membres sont autorisés à percevoir un

14 — Directive du 29 janvier 1985, relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille (JO L 32, p. 14), dont la version applicable à compter du 1er janvier 1991 est celle qui a été modifiée par la directive 88/409 (ci-après la «directive 85/73»).

15 — Décision du 15 juin 1988, concernant les niveaux de la redevance à percevoir au titre des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches, conformément à la directive 85/73 (JO L 194, p. 24).

16 — Cinquième considérant.

montant supérieur aux niveaux forfaitaires fixés par le Conseil, sous réserve que la redevance totale perçue par État membre reste inférieure ou égale au coût réel des frais d'inspection.

15. La décision 88/408, adoptée en application de la directive 85/73, fixe, à son article 2, paragraphe 1, les montants forfaitaires, par espèce animale, de la redevance à percevoir au titre de l'ensemble des inspections prévues par la directive 64/433 [17].

16. La décision 88/408 précise, à son article 2, paragraphe 2, que les États membres peuvent déroger à la hausse et à la baisse aux montants forfaitaires fixés, jusqu'à concurrence des coûts réels d'inspection, si leurs coûts salariaux ou certains autres éléments s'écartent de la moyenne communautaire retenue pour le calcul de ces montants. Elle prévoit, en annexe, que cette modulation peut intervenir d'une manière générale ou pour un établissement donné.

17. À son article 5, paragraphe 1, la décision 88/408 énonce que le montant visé à son article 2 se substitue à toute autre taxe ou redevance sanitaire au titre des inspections et des contrôles de viandes fraîches prévus par la directive 64/433.

17 — Pour les jeunes bovins et les porcins, elle est fixée, respectivement, à 2,5 et 1,30 écus par animal.

18. En application de la directive 88/409, les redevances prévues à l'article 2 de la décision 88/408 s'appliquent également aux inspections des viandes fraîches produites par les États membres pour leur marché interne.

b) La directive 85/73, telle que modifiée par la directive 93/118/CE

19. La directive 93/118/CE du Conseil [18] a pour objet, notamment, de modifier la directive 85/73 compte tenu des nouvelles dispositions en matière de contrôle [19]. Elle annule, à son article 2, la décision 88/408 à compter du 1er janvier 1994.

20. À l'instar de la directive 85/73 et de la décision 88/408, la directive 85/73, telle que modifiée par la directive 93/118 [20], prévoit que les États membres perçoivent une redevance communautaire forfaitaire couvrant l'ensemble des mesures de contrôle harmonisées et que toute restitution directe ou indirecte de cette redevance est interdite [21]. Les États membres peuvent déroger à la baisse aux montants forfaitaires dans les mêmes conditions que celles visées par la décision 88/408 [22].

18 — Directive du 22 décembre 1993, modifiant la directive 85/73 (JO L 340, p. 15).

19 — Cinquième considérant.

20 — Ci-après la «directive 85/73 modifiée».

21 — Article 1er de la directive 85/73 modifiée.

22 — Annexe de la directive 85/73 modifiée, chapitre I, point 5.

21. Toutefois, la faculté pour les États membres de percevoir un montant supérieur aux niveaux des redevances communautaires dans la limite des coûts réels d'inspection n'est plus subordonnée à la condition que leurs coûts salariaux ou certains éléments déterminés s'écartent de la moyenne communautaire [23]. Dans son annexe, la directive 85/73 modifiée prévoit que, pour couvrir des coûts plus élevés, les États membres peuvent soit majorer pour un établissement donné les montants forfaitaires prévus, soit percevoir une redevance spécifique couvrant les frais effectivement encourus [24].

22. Comme la décision 88/408, la directive 85/73 modifiée prévoit que les redevances communautaires se substituent à toute autre taxe ou redevance sanitaire au titre des mesures harmonisées d'inspection de viandes fraîches [25].

B — *Le droit allemand*

1. Le droit fédéral

23. Le Fleischhygienegesetz (loi sur l'hygiène des viandes), dans sa version applicable en 1991 et en 1992 [26], dispose à l'article 24 que les actes donnant lieu à la perception d'une redevance sont déterminés par le droit des Länder et que cette redevance est calculée conformément à la directive 85/73. À compter du 1er janvier 1993, la référence à la directive 85/73 a été complétée par les mots «et des actes juridiques adoptés sur la base de cette directive par les institutions communautaires».

2. Le droit du Land et des arrondissements

24. Le nordrheinwestfälisches Fleisch- und Geflügelfleischhygienekostengesetz (loi du Land de Rhénanie-du-Nord - Westphalie concernant les coûts de l'hygiène de la viande et de la viande de volaille), du 16 décembre 1998 [27], qui est entré en vigueur rétroactivement le 1er janvier 1991 en ce qui concerne les règlements en matière d'actes administratifs effectués en application du FIGH, habilite, notamment, les arrondissements à réglementer la perception des redevances prévues, en particulier, à l'article 24 du FIHG.

25. La Verordnung zur Ausführung des nordrheinwestfälischen Fleisch- und Geflügelfleischhygienekostengesetzes (règlement d'application de la loi du Land de Rhénanie-du-Nord - Westphalie, précitée),

23 — Article 2, paragraphe 3, de la directive 85/73 modifiée.

24 — Annexe de la directive 85/73 modifiée, chapitre I, point 4, sous a) et b).

25 — Article 2, paragraphe 4, de la directive 85/73 modifiée.

26 — BGBl. I, p. 649, ci-après le «FIHG».

27 — GV. NRW, p. 775.

du 6 mai 1999 [28], telle que modifiée par le règlement du 27 septembre 1999 [29], en ce qui concerne les dispositions pertinentes dans les affaires au principal, est également entrée en vigueur rétroactivement le 1er janvier 1991. Elle détermine les faits générateurs de redevances pour lesquels la directive 85/73, dans sa version pertinente, prévoit une redevance communautaire et ceux pour lesquels elle n'en prévoirait pas. Parmi ces derniers figurent la recherche de trichines et les examens bactériologiques.

26. Sur la base des deux textes précités, le Kreis Wesel (arrondissement de Wesel), compétent dans l'affaire C-284/00, a adopté la Satzung über die Erhebung von Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienegesetz (règlement relatif à la perception de redevances et débours pour les actes administratifs effectués en vertu du FIGH), du 16 août 1999 [30]. Ce texte est entré en vigueur rétroactivement le 1er janvier 1991 et fixe le montant de la redevance spécifique due au titre de la recherche de trichines dans la viande de porc pour les années 1992 à 1994, en plus de la redevance forfaitaire pour les inspections post mortem.

27. Sur la même base, le Kreis Neuss (arrondissement de Neuss), compétent dans l'affaire C-288/00, a adopté la Satzung über die Erhebung von Gebühren für Amtshandlungen nach dem Fleischhygienerecht (règlement relatif à la perception de redevances pour les actes administratifs effectués en vertu du droit sur l'hygiène des viandes), du 10 juin 1999 [31], qui est également entrée en vigueur rétroactivement le 1er janvier 1991. Ce règlement fixe, pour l'année 1991, à 45 DEM par animal la redevance spécifique due au titre d'examens bactériologiques, en plus de la redevance forfaitaire pour les inspections post mortem.

II — Le cadre factuel et procédural

A — *Dans l'affaire C-284/00*

28. Stratmann GmbH und Co. KG (ci-après «Stratmann») est une entreprise qui exploite des abattoirs. Entre 1992 et 1994, la Landrätin des Kreises Wesel (ci-après la «Landrätin») a émis à l'encontre de Stratmann plusieurs avis de recouvrement de redevances au titre d'inspections ante et post mortem effectuées sur des animaux des espèces bovine, ovine et caprine ainsi que porcine de même qu'au titre de la recherche de trichines dans la viande de porc.

29. Stratmann a introduit un recours contre ces différents avis de recouvrement. Ayant eu gain de cause, en totalité, devant

28 — GV. NRW, p. 156.
29 — GV. NRW, p. 563.
30 — Abl. des Kreises Wesel, n° 21.
31 — Publiée le 16 juin 1999.

le Verwaltungsgericht Düsseldorf (Allemagne) puis, en partie, devant l'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Allemagne), elle a saisi le Bundesverwaltungsgericht d'un recours en «Revision». Ce recours ne portait plus que sur la question de savoir si la Landrätin était en droit de prélever une redevance spécifique au titre de la recherche de trichines dans la viande de porc.

30. Estimant qu'il ne découle pas de façon certaine de la réglementation communautaire applicable que la redevance forfaitaire, éventuellement majorée, couvre également les frais occasionnés par la recherche de trichines, le Bundesverwaltungsgericht a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«La redevance forfaitaire due pour l'inspection de la viande fraîche destinée au marché national conformément à la directive 64/433/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, telle que modifiée

a) par la directive 89/662/CEE, du 11 décembre 1989, et

b) par la directive 91/497/CEE,

applicable en vertu de la directive 88/409/CEE du Conseil, du 15 juin 1988, couvre-t-elle également, en vertu

a) de l'application combinée de la directive 85/73/CEE du Conseil, du 29 janvier 1985, et de la décision 88/408/CEE du Conseil, du 15 juin 1988, et

b) de la directive 85/73/CEE du Conseil, telle que modifiée par la directive 93/118/CE du Conseil, du 22 décembre 1993,

les coûts des inspections sanitaires de viandes de porc fraîches effectuées pour déceler la présence de trichines?»

B — *Dans l'affaire C-288/00*

31. En janvier 1991, Fleischversorgung Neuss GmbH und Co. KG (ci-après «Fleischversorgung Neuss») a fait abattre des veaux dans les abattoirs du Kreis Neuss. Par avis du 1er février 1991, le Landrat des

Kreises Neuss (ci-après le «Landrat») a réclamé à Fleischversorgung Neuss, en plus des redevances dues au titre des inspections ante et post mortem, des redevances spécifiques d'un montant total de 1 350 DEM au titre de 30 examens bactériologiques.

32. La juridiction d'appel ayant rejeté le recours introduit par Fleischversorgung Neuss contre l'avis de recouvrement portant sur ces redevances spécifiques, celle-ci a formé un recours en «Revision» devant le Bundesverwaltungsgericht.

33. Ce dernier, confronté à la question de savoir si le Landrat était en droit de prélever des redevances spécifiques au titre d'examens bactériologiques, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«La redevance forfaitaire due pour l'inspection de la viande fraîche destinée au marché national conformément à la directive 64/433/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, telle que modifiée par la directive 89/662/CEE, du 11 décembre 1989, applicable en vertu de la directive 88/409/CEE du Conseil, du 15 juin 1988, couvre-t-elle également, en vertu de l'application combinée de la directive 85/73/CEE du Conseil, du 29 janvier 1985, et de la décision 88/408/CEE du Conseil, du 15 juin 1988, les coûts d'un examen bactériologique nécessaire dans le cas d'espèce?»

III — La réponse aux questions préjudicielles

34. Dans l'affaire C-284/00, la juridiction de renvoi demande si les frais de recherche de trichines sont couverts par la redevance forfaitaire due en vertu de l'application combinée des dispositions suivantes:

— la directive 85/73 et la décision 88/408, puis la directive 85/73 modifiée;

— la directive 64/433, puis la directive 64/433 modifiée.

Dans l'affaire C-288/00, la juridiction de renvoi demande si les frais d'examens bactériologiques sont couverts par la redevance forfaitaire due en vertu de l'application combinée des dispositions suivantes:

— la directive 85/73 et la décision 88/408;

— la directive 64/433.

35. Par ces questions, la juridiction de renvoi cherche à savoir si les frais correspondant à la recherche de trichines dans la viande fraîche de porc et aux examens bactériologiques sont couverts par la redevance forfaitaire communautaire, bien que ces mesures ne présentent pas un caractère systématique.

36. Afin de répondre à ces questions, conformément aux méthodes d'interprétation de votre Cour [32], nous vous proposons d'examiner successivement le libellé, l'économie et les objectifs de la législation communautaire.

A — *Le libellé des dispositions communautaires pertinentes*

1. Les dispositions relatives aux mesures d'inspection et de contrôle

37. Nous constatons que les examens bactériologiques, dans la directive 64/433, et la recherche de trichines, dans la directive 64/433, puis dans la directive 64/433 modifiée, ne sont pas prévus pour être réalisés systématiquement. Néanmoins, il convient de relever qu'ils sont obligatoires, les premiers, dès qu'ils existe un doute sur la qualité sanitaire de la viande qui ne peut être levé par les autres méthodes d'examen et, la seconde, si la viande en cause n'a pas fait l'objet d'un traitement par le froid.

38. Ainsi, en ce qui concerne les examens bactériologiques, il ressort de l'article 3, paragraphe 1, A, sous d), de la directive 64/433 que l'examen visuel qui doit être pratiqué dans le cadre de l'inspection post mortem peut être complété «au besoin par des examens de laboratoire appropriés», destinés à vérifier que les lésions traumatiques survenues peu avant l'abattage, les malformations et les altérations localisées qui viendraient à être constatées ne rendent pas la carcasse de l'animal et les abats correspondants «impropres à la consommation humaine ou dangereux pour la santé humaine». Cette possibilité de recourir à des examens de laboratoire est reprise dans l'annexe I de ladite directive, chapitre VII, point 39, relatif aux inspections sanitaires post mortem.

39. Certes, les examens bactériologiques ne sont pas expressément mentionnés dans les dispositions précitées. Toutefois, il ne nous semble pas contestable que de tels examens entrent dans le cadre des examens de laboratoire appropriés, destinés à vérifier que la viande examinée n'est pas impropre à la consommation humaine ou dangereuse pour la santé humaine. À cet égard, la circonstance alléguée par le Landrat, selon laquelle les examens bactériologiques sont

32 — Voir, par exemple, arrêt du 14 juin 2001, Kvaerner (C-191/99, Rec. p. I-4447, point 30).

coûteux et se déroulent sur plusieurs jours, ne nous semble pas un motif suffisant pour les écarter des examens de laboratoire visés par ces dispositions.

40. S'agissant de la recherche de trichines, il convient de souligner que la directive 64/433, dans sa version initiale de 1964, n'affectait pas les mesures prises par les États membres visant à ;révéler la présence de trichines dans les viandes fraîches de porc [33]. Or, comme nous l'avons indiqué [34], les directives 64/433 et 64/433 modifiée prévoient que cette recherche est obligatoire pour toutes les viandes fraîches d'origine porcine qui n'ont pas fait l'objet d'un traitement par le froid dans les conditions prévues par la directive 77/96 et que la présence de trichines interdit d'expédier la viande qui en est affectée dans un autre État membre ou oblige à déclarer celle-ci impropre à la consommation.

41. Nous estimons, au vu de ces dispositions, que le législateur communautaire a manifestement voulu ajouter la recherche de trichines dans la viande fraîche de porc aux mesures d'inspection harmonisées.

42. Dès lors, dans la mesure où les examens bactériologiques et la recherche de trichines sont prévus par les règles communautaires relatives aux inspections de viandes fraîches, leur coût, comme nous allons le voir, est couvert par la redevance forfaitaire selon le libellé des dispositions relatives au financement de ces inspections.

2. Les dispositions relatives au financement des mesures d'inspection et de contrôle

43. Force est de constater, en effet, que les dispositions relatives au financement des mesures d'inspection et de contrôle ne prévoient pas que la redevance communautaire couvrirait uniquement les frais afférents aux mesures qui doivent avoir lieu systématiquement. Au contraire, ces dispositions renvoient expressément à l'ensemble des mesures harmonisées, sans distinction.

44. Ainsi, l'article 1er, paragraphe 1, premier tiret, de la directive 85/73 dispose que les «États membres veillent à ce que [...] une redevance soit perçue lors de l'abattage des [bovins et des porcins] pour les frais occasionnés par les inspections et contrôles sanitaires».

La décision 88/408 énonce, quant à elle, à son article 1er, que la «présente décision fixe les montants de la redevance à percevoir par les États membres au titre des inspections et contrôles sanitaires des vian-

33 — Article 6, paragraphe 2.

34 — Points 7 et 10 des présentes conclusions.

des fraîches, *prévus* [35] par l[a] directive 64/433/CEE [...]».

45. De même, la directive 85/73 modifiée [36] dispose, à son article 1er, paragraphe 1, premier tiret, que les États membres veillent à «percevoir une redevance communautaire pour les frais occasionnés par les inspections et contrôles sanitaires des viandes visées par l[a] directive 64/433/CEE [...]». Elle prévoit, au chapitre I de son annexe, que les États membres, sans préjudice de l'application des points 4 et 5, perçoivent les montants forfaitaires «pour les frais d'inspection liés aux opérations d'abattage».

46. En outre, conformément à votre jurisprudence selon laquelle l'interprétation d'une disposition de droit communautaire implique une comparaison des versions linguistiques [37], il convient de relever que les versions des dispositions précitées dans la majorité des autres langues officielles utilisent des termes qui concordent parfaitement avec la version française sur le plan sémantique.

35 — Souligné par nous.

36 — Contrairement à la Commission (point 12 de ses observations), nous estimons, au vu des articles 2 et 3, paragraphe 1, première phrase, de la directive 93/118, que les dispositions de la directive 85/73 modifiée s'appliquent à compter du 1er janvier 1994. C'est également la position que votre Cour a adoptée dans l'arrêt du 15 avril 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, Rec. p. I-1847, points 10 et 50), qui portait sur des frais d'inspections vétérinaires effectuées et facturées entre le 1er janvier 1993 et le 4 mars 1994.

37 — Arrêt du 6 octobre 1982, Cilfit e.a. (283/81, Rec. p. 3415, point 18).

47. Nous pouvons donc en déduire que la lecture restrictive, défendue par le Landrat et la Landrätin, selon laquelle la redevance forfaitaire communautaire ne couvrirait que les frais afférents aux mesures de contrôle devant être réalisées systématiquement, ne trouve aucun fondement dans le libellé des textes en vigueur.

48. En l'absence de toute exigence ou restriction en sens contraire, nous estimons que le législateur communautaire a voulu que la redevance forfaitaire couvre tous les contrôles prévus par la directive 64/433, puis par la directive 64/433 modifiée, et, par voie de conséquence, les frais afférents à la recherche de trichines dans la viande fraîche de porc et aux examens bactériologiques. Cette analyse nous paraît confirmée par l'économie générale des dispositions pertinentes.

B — *L'économie générale des dispositions communautaires pertinentes*

49. Premièrement, l'économie générale des dispositions relatives aux mesures d'inspection et de contrôle conforte, selon nous, l'idée selon laquelle la recherche de trichines et les examens bactériologiques ne peuvent être séparés des autres mesures.

50. Comme nous l'avons vu [38], le législateur communautaire a instauré un système d'inspection sanitaire harmonisé, basé sur un contrôle complet des viandes fraîches dans l'État membre d'expédition, se substituant à celui de l'État membre de destination. Dans ce cadre d'origine de la fonction communautaire de veiller à ce que la viande soit propre à la consommation humaine [39] et, partant, d'assurer la protection de la santé publique [40].

51. Compte tenu de la quantité de viande à examiner, de la variété de son état sanitaire et du coût des mesures de contrôle, il est évident que le législateur communautaire ne pouvait pas arrêter une liste exhaustive des mesures d'inspection à réaliser pour toutes les viandes fraîches. L'inspection post mortem, telle qu'elle est définie [41], comporte donc, d'une part, différents types d'opération [42], dont seul le contenu minimal est décrit et que le vétérinaire officiel a l'obligation d'approfondir dans toute la mesure où cela lui semble nécessaire et, d'autre part, des recherches systématiques, telles que la recherche de trichines à laquelle il peut être dérogé dans certaines conditions strictement énoncées.

52. Néanmoins, toutes ces mesures sont prévues dans le même but, à savoir la protection de la santé publique, de sorte qu'elles présentent le même intérêt et doivent être considérées comme faisant partie intégrante des mesures d'inspection et de contrôle harmonisées, indépendamment du fait qu'elles revêtent ou non un caractère systématique.

53. Deuxièmement, nous estimons qu'il ressort de l'économie générale tant de la directive 85/73 et de la décision 88/408 que de la directive 85/73 modifiée que la redevance forfaitaire communautaire couvre nécessairement les examens bactériologiques et la recherche de trichines.

54. En effet, l'harmonisation des conditions de financement des mesures d'inspection et de contrôle repose essentiellement sur l'instauration d'une redevance forfaitaire, dont le montant est fixé par animal. Comme nous l'avons indiqué [43], cette redevance doit couvrir l'ensemble de ces mesures, sans distinction. Le législateur communautaire a prévu également que, dans la limite des coûts réels d'inspection, cette redevance peut être majorée [44]. Enfin, selon les articles 5, paragraphe 1, de la décision 88/408 et 2, paragraphe 4, de la directive 85/73 modifiée, cette redevance se substitue à toute autre taxe ou redevance sanitaire perçue par l'autorité nationale, régionale

38 — Points 4 à 12 des présentes conclusions.

39 — Ainsi qu'il est énoncé à l'annexe I, chapitre VII, point 38, de la directive 64/433 et à l'annexe I, chapitre VIII, point 39, de la directive 64/433 modifiée.

40 — Arrêt du 15 avril 1997, Daut (C-105/95, Rec. p. I-1877, point 20).

41 — Voir annexe I, chapitre VII, de la directive 64/433 et annexe I, chapitre VIII, de la directive 64/433 modifiée.

42 — Examen visuel, palpation d'organes, incisions, recherche d'anomalies de consistance, de couleur, d'odeur, de saveur et, au besoin, examens de laboratoires.

43 — Points 42 à 48 des présentes conclusions.

44 — Article 2, paragraphe 2, de la directive 85/73 et article 2, paragraphe 2, de la décision 88/408. Article 2, paragraphe 3, de la directive 85/73 modifiée.

ou communale des États membres pour les inspections et contrôles des viandes fraîches. À cette prohibition de toute autre taxe ou redevance, les seules exceptions prévues portent, dans la décision 88/408, sur les frais d'enregistrement des abattoirs [45] et, dans la directive 85/73 modifiée, sur les frais d'enregistrement des établissements agréés et la possibilité de percevoir une redevance pour la lutte contre les épizooties [46].

55. Il découle, selon nous, de l'ensemble de ces dispositions que la perception de la redevance forfaitaire prévue par la décision 88/408 et la directive 85/73 modifiée exclut toute possibilité de percevoir, en plus, une redevance spécifique au titre d'une mesure de contrôle ou d'inspection visée par les directives 64/433 ou 64/433 modifiée, comme la recherche de trichines ou les examens bactériologiques.

56. Il résulte également de ce qui précède qu'un État membre, qui aurait estimé que la redevance forfaitaire ne couvrait pas l'intégralité des frais encourus au titre de l'ensemble des mesures de contrôle et d'inspection harmonisées, ne disposait, conformément à la directive 85/73 et à la décision 88/408, que de la possibilité de majorer le montant de cette redevance pour un ensemble d'établissements ou un établissement donné et, en application de la directive 85/73 modifiée, de procéder à une telle majoration ou de percevoir une redevance spécifique couvrant les frais effectivement encourus. Cette même limite s'imposait à l'autorité locale ou régionale à laquelle un État membre avait délégué ses pouvoirs, cette autorité ne pouvant avoir plus de pouvoirs que le délégant.

57. En ce qui concerne les frais encourus au titre de la recherche de trichines, notre analyse nous semble confortée par la déclaration inscrite au procès-verbal du Conseil lors de l'adoption de la décision 88/408 [47]. Dans cette déclaration sont précisés les critères ayant servi au calcul des montants de la redevance forfaitaire. Ainsi, il est indiqué que le temps moyen retenu pour l'inspection d'un porc est de deux minutes et que cette durée peut être augmentée du temps nécessaire, notamment, à la recherche de trichines. Cette déclaration confirme que la recherche de trichines est couverte par la redevance forfaitaire [48].

45 — Article 5, paragraphe 1, dernière phrase, de la décision 88/408.

46 — Article 2, paragraphe 4, de la directive 85/73 modifiée.

47 — Citée par le Bundesverwaltungsgericht dans sa décision de renvoi dans l'affaire C-284/00 (p. 11 de la version française).

48 — Selon la jurisprudence de la Cour, si une déclaration interprétative ne peut être invoquée utilement pour justifier une interprétation qui s'écarte des termes mêmes de la disposition concernée (arrêt du 23 février 1988, Commission/Italie, 429/85, Rec. p. 843, point 9) ou lorsque son contenu ne trouve aucune expression dans le texte de la disposition en cause (arrêt du 26 février 1991, Antonissen, C-292/89, Rec. p. I-745, point 18), une telle déclaration peut néanmoins être prise en considération lorsqu'elle tend à préciser une notion générale qui fait l'objet de la demande d'interprétation [arrêt du 3 décembre 1998, Generics (UK) e.a., C-368/96, Rec. p. I-7967, point 27]. Plus récemment, votre Cour a cité, pour conforter son interprétation de la disposition concernée d'une directive en matière d'assurance directe, la déclaration interprétative de ladite disposition, émanant du comité des assurances créé en application d'une directive postérieure (arrêt Kvaerner, précité, point 54).

58. Certes, ce système harmonisé de financement a pour conséquence de faire supporter une partie du coût de la recherche de trichines et des examens bactériologiques aux propriétaires des animaux qui n'ont pas nécessité de telles mesures de contrôle. Toutefois, il nous semble que c'est le principe même d'une redevance fixée forfaitairement de faire supporter aux propriétaires d'animaux une redevance qui, dans certains cas, excède le coût réel des mesures d'inspection et de contrôle que leur animal a nécessitées et, dans d'autres cas, est inférieure à ce coût.

59. Il suffit, à cet égard, de se reporter à la description de l'inspection sanitaire post mortem, telle qu'elle figure à l'annexe I, chapitre VII, de la directive 64/433 et à l'annexe I, chapitre VIII, de la directive 64/433 modifiée. Comme il a été vu ci-dessus, l'inspection post mortem comprend un certain nombre d'examens que le vétérinaire ne doit effectuer qu'en cas de doute. Les conditions d'exécution des mesures d'inspection et de contrôle varient donc, en pratique, d'un animal à l'autre. Dès lors, contrairement à la Landrätin et au Landrat, nous estimons que le fait qu'il est possible d'identifier les animaux qui ont fait l'objet d'une recherche de trichines ou qui ont nécessité des examens bactériologiques n'implique pas que la prise en compte des frais de telles mesures dans le montant de la redevance forfaitaire, au même titre qu'un temps moyen d'inspection et d'autres mesures pratiquées en cas de doute, soit injuste et que, pour ces mesures particulières, il soit dérogé à la lettre et à l'économie des dispositions applicables.

60. Au terme de cette analyse du système harmonisé de financement, il nous semble encore nécessaire de préciser pourquoi des redevances spécifiques perçues au titre de frais de recherche de trichines et d'examens bactériologiques, en plus de la redevance forfaitaire, ne peuvent pas être analysées comme une majoration de celle-ci autorisée par le droit communautaire.

61. En effet, d'une part, il est constant que la majoration prévue par la directive 85/73 et la décision 88/408, comme celle visée au chapitre I, point 4, sous a), de l'annexe de la directive 85/73 modifiée, peut permettre uniquement la fixation d'une redevance «générale», calculée et appliquée pour un établissement ou un groupe d'établissements donné [49]. Cette majoration ne peut donc aboutir à des redevances spécifiques réclamées au titre de mesures d'inspection particulières, comme celles en cause dans les affaires au principal.

62. D'autre part, en ce qui concerne la possibilité de «percevoir une redevance spécifique couvrant les frais effectivement encourus», prévue au chapitre I, point 4, sous b), de l'annexe de la directive 85/73 modifiée, votre Cour a jugé, dans l'arrêt du 9 septembre 1999, Feyrer [50], que, si les

49 — Voir, en ce qui concerne la décision 88/408, les conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire Hansa Fleisch Ernst Mundt (arrêt du 10 novembre 1992, C-156/91, Rec. p. I-5567, point 30). Voir, également, point 2 de l'annexe de la décision 88/408.

50 — C-374/97, Rec. p. I-5153, points 27, 31 et 32.

États membres peuvent en faire usage sur un plan général et de manière discrétionnaire, c'est à la seule condition que la redevance ne dépasse pas les coûts réels effectivement encourus. Or, le respect de cette condition implique, selon nous, de prendre en compte l'ensemble des frais réels encourus par l'État membre concerné au titre des mesures d'inspection et de contrôle harmonisées et s'oppose donc au cumul de la redevance forfaitaire communautaire et d'une redevance spécifique au titre d'une mesure particulière.

63. Admettre le contraire reviendrait à priver d'objet les dispositions de la décision 88/408 et de la directive 85/73 modifiée, par lesquelles le législateur communautaire a prévu une redevance forfaitaire couvrant l'ensemble des mesures d'inspection et de contrôle harmonisées, puisque chaque État pourrait y ajouter la ou les redevances spécifiques de son choix au titre d'une ou de plusieurs mesures de contrôle.

64. Il s'ensuit que l'économie générale tant des dispositions relatives aux mesures d'inspection et de contrôle que des règles relatives au financement de ces mesures confirme leur interprétation littérale, selon laquelle les frais de recherche de trichines et d'examens bactériologiques sont couverts par la redevance forfaitaire et ne peuvent donner lieu, en plus de celle-ci, à des redevances spécifiques.

65. Cette conclusion correspond enfin, selon nous, aux objectifs de la législation communautaire pertinente.

C — *Les objectifs de la législation communautaire*

66. Comme la Commission, nous estimons qu'une réponse affirmative aux questions posées est la seule qui soit conforme aux objectifs poursuivis par le législateur communautaire à travers l'harmonisation des mesures d'inspection des viandes fraîches et du financement de ces mesures.

67. En effet, s'agissant des dispositions relatives aux mesures d'inspection et de contrôle, il ressort des considérants des directives 64/433 et 64/433 modifiée que ces textes ont pour objet de rendre uniformes les garanties sanitaires offertes au consommateur [51]. Le législateur communautaire a ainsi voulu assurer l'unité du marché communautaire et la libre circulation des viandes fraîches à l'intérieur de la Communauté tout en garantissant la protection de la santé publique [52].

51 — Premier à quatrième considérants de la directive 83/90. Quatrième à sixième considérants de la directive 91/497.

52 — Arrêt Daut, précité, point 20.

68. Comme nous l'avons vu ci-dessus, toutes les mesures visées dans les directives 64/433 et 64/433 modifiée font partie des mesures harmonisées au niveau communautaire et cette harmonisation a porté tant sur les circonstances dans lesquelles elles doivent être réalisées que sur les modalités de leur exécution.

69. Dès lors, admettre que la recherche de trichines et les examens bactériologiques peuvent être séparés des autres mesures d'inspection et de contrôle harmonisées et faire l'objet d'un traitement différent dans les États membres, même si ce traitement ne concerne que leur financement, nous semble, dans son principe même, aller à l'encontre de l'objectif d'uniformisation des mesures d'inspection et de contrôle sanitaire poursuivi par le législateur communautaire.

70. Nous estimons que cela serait également contraire à la réalisation du marché intérieur. En effet, dans un secteur comme celui de la consommation de viandes fraîches, dans lequel la confiance des consommateurs revêt une très grande importance, il est essentiel que chacun soit convaincu que les produits qui lui sont proposés sur le marché ont fait l'objet des mêmes mesures d'inspection et de contrôle, quel que soit l'État membre d'où ils proviennent. Compte tenu de l'importance, pour la qualité sanitaire des viandes de porc, de la vérification de l'absence de trichines et, pour les viandes fraîches en général, de l'absence d'infection bactériologique, l'argumentation de la Landrätin et du Landrat tendant à démontrer que la recherche de trichines et les examens bactériologiques ne relèvent pas des mesures d'inspection et de contrôle harmonisées, même si elle n'est invoquée que dans le cadre d'un litige relatif au financement de ces mesures, nous semble être de nature à mettre en cause la confiance des consommateurs dans la qualité du système de contrôle communautaire.

71. La même réponse nous semble devoir s'imposer en ce qui concerne les dispositions relatives au financement des mesures d'inspection et ce contrôle.

72. Il ressort en effet des considérants des directives 85/73 [53] et 85/73 modifiée [54] que le Conseil a voulu mettre un terme aux divergences existant dans les États membres en ce qui concerne le financement des inspections et des mesures de contrôle, parce que ces divergences étaient susceptibles d'affecter les conditions de concurrence entre des productions faisant, pour la majeure partie, l'objet d'organisations communes de marché.

53 — Cinquième et sixième considérants de la directive 85/73.

54 — Quatrième et sixième considérants de la directive 93/118.

73. Ainsi que nous l'avons vu ci-dessus, le Conseil a arrêté les montants forfaitaires des redevances communautaires à percevoir au titre de l'ensemble des inspections et des contrôles prévus par les directives 64/433 et 64/433 modifiée, ainsi que les conditions dans lesquelles il pouvait y être dérogé à la hausse et à la baisse. Il a prévu enfin que toute restitution directe ou indirecte de ces redevances était interdite.

74. Dans ces conditions, toute opération visant à faire échapper des mesures d'inspection et de contrôle prévues par les directives 64/433 et 64/433 modifiée à ce système de financement harmonisé et à les soumettre à une régime de droit interne, dans lequel les contraintes du régime communautaire ne s'appliqueraient pas, est, par principe, de nature à mettre en cause la suppression des distorsions de concurrence.

75. Contrairement à ce que laisse entendre le Landrat dans ses observations [55], le fait que les redevances spécifiques en cause s'ajoutent à la redevance forfaitaire n'est pas de nature à infirmer cette analyse. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, un État membre peut, dans certaines conditions, déroger aux montants forfaitaires communautaires à la baisse, dans la limite des coûts réels d'inspection, d'une manière générale ou pour un établissement ou un ensemble d'établissements déterminés. Admettre qu'une mesure d'inspection particulière, prévue par les directives 64/433 et 64/433 modifiée, peut donner lieu à une redevance spécifique et ne plus être couverte par la redevance forfaitaire permet à un État membre de minorer plus facilement le montant de cette redevance forfaitaire due par tous les propriétaires d'animaux abattus. S'il était ainsi procédé, cet État favoriserait la commercialisation de sa production nationale sur le marché communautaire. Il est donc erroné, selon nous, de prétendre que la perception d'une redevance spécifique au titre d'une mesure d'inspection déterminée, en plus de la redevance forfaitaire communautaire, ne serait pas contraire à l'objectif poursuivi par l'harmonisation des modalités de financement des mesures d'inspection et de contrôle.

55 — Page 6 de la version française.

IV — Conclusion

76. Au vu de l'ensemble de ces éléments, nous proposons à votre Cour de répondre de la manière suivante aux questions posées par le Bundesverwaltungsgericht:

«1) Dans l'affaire C-284/00, les frais de recherche de trichines sont couverts par la redevance forfaitaire due en vertu de l'application combinée des dispositions suivantes:

— la directive 85/73/CEE du Conseil, du 29 janvier 1985, relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille, et la décision 88/408/CEE du Conseil, du 15 juin 1988, concernant les niveaux de la redevance à percevoir au titre des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches, conformément à la directive 85/73, puis la directive 85/73, telle que modifiée par la directive 93/118/CE du Conseil, du 22 décembre 1993, modifiant la directive 85/73;

— la directive 64/433/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches, telle que modifiée notamment par la directive 83/90/CEE du Conseil et, en dernier lieu, par la directive 89/662/CEE du Conseil, du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du

marché intérieur, puis la directive 64/433, telle que modifiée par la directive 91/497/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991.

2) Dans l'affaire C-288/00, les frais d'examens bactériologiques sont couverts par la redevance forfaitaire due en vertu de l'application combinée des dispositions suivantes:

— les directive 85/73 et décision 88/408;

— la directive 64/433, telle que modifiée notamment par la directive 83/90 et, en dernier lieu, par la directive 89/662.»